

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

ber 2014 Ukrainian members of Parliament VII convocation sent to local governments 138 parliamentary inquiries, over a third of which were addressed to Kyiv City State Administration. This shows that the majority of deputies never took advantage of this form of control over the activities of local government as a parliamentary inquiry after two years.

In the annual report of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights on the human rights and freedoms states that in 2013 local governments received 1324 complaints, representing 4.9% of the total number of complaints to the authorities and other agencies. This indicates that only 4 submissions Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights to local self-government in 2013 at the same time, other acts reaction 448. Taking into consideration that Commissioner's application is a major act of responding to human rights violations, a small number of submissions may indicate an insufficient level of attention of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights to monitoring activities of local governments.

Paper main body. Controlling authority in local government carry out by central government. The control exercised by these authorities is generally sectoral. Among the types of industry control can be called on budget and finance, environmental, architectural, sanitary-epidemiological, safety, competition, veterinary, consumer protection, the prices, energy, fire-prevention, land, quality of medicines and so on.

Conclusions. Based on researched problems about controlling activities of agencies and local government officials author proposed directions of improvement of legal regulation of relations in this area.

Key words: state control, state control subjects, local government, officials, public authorities.

Надійшла до редколегії 23.04.2015 р.



Олена Володимирівна Члевик,
аспірант кафедри конституційного
права України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.1

ПРАВОВІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ЗАСОБИ ГАРАНТУВАННЯ СВОБОДИ

У статті визначено поняття правових процедур, порядок їх встановлення та значення для реалізації свободи. Досліджено наслідки, до яких призводить відсутність таких процедур. Проаналізовано наслідки встановлення надмірної кількості правових процедур.

Ключові слова: свобода, правові процедури, належне виконання правових процедур, відповідальність за невиконання правових процедур, бюрократизм.

Гарантії свободи – це певні засоби, які сприяють реалізації свободи, забезпечують її охорону та захист. Тож держава зобов'язана не тільки проголошувати, декларувати у конституції й інших законах свободу, але й дбати про можливість її реалізації.

Важливе місце в системі гарантування свободи посідають правові процедури та правова відповідальність за їх невиконання чи неналежне виконання. Обов'язкове дотримання правових процедур забезпечить існування свободи в такому стані, в якому їй нічого не загрожуватиме. У разі ж коли процедури не виконуються (наприклад, коли всупереч закону Кабінет Міністрів України в 2010 р. протягом місяця не подавав програму своєї діяльності), має бути застосована відповідальність до винних осіб. І лише тоді, коли підстави і порядок притягнення до відповідальності будуть для всіх однакові й уникнути такої відповідальності буде вкрай важко або навіть неможливо, лише тоді гарантування свободи досягне максимального рівня.

Перш ніж розглянути відповідальність за недотримання процедур, варто визначити що ж таке правові процедури, чому їх дотримання є таким важливим і які правові наслідки наступають за їх невиконання чи неналежне дотримання.

Слід звернути увагу, що з тим або іншим тлумаченням правової процедури пов'язано настання певних правових наслідків, які в свою чергу можуть істотно вплинути на суб'єктів відповідних правовідносин. Дослідженням правових процедур займалися такі науковці, як Т. Ю. Тодика, Ю. М. Баришпольська, Б. М. Лазарєв та ін. Деякі науковці визначають правову процедуру як комплекс правових відносин, наприклад, «правова процедура – це не діяльність і не «діяльність плюс правові відносини». Процедурою становлять лише певні правовідносини, тому останні, будучи різновидом суспільних відносин, уже містять у собі поведінку суб'єктів» [1, с. 106]. Інші розглядають її як сукупність юридичних дій, наприклад, «правова процедура – це сукупність послідовних дій, які регламентарно встановлені для реалізації суб'єктами своїх конституційних повноважень і функцій» [2, с. 12], або як нормативно встановлений порядок вчинення дій [3; 4; 5]. На нашу думку, останній підхід є найбільш вдалим, адже якщо ототожнювати процедури лише з правовідносинами, то не враховується динамічний бік процесу. Якщо ж розглядати правові процедури як лише сукупність дій без відповідного порядку вчинення, то вони не становитимуть собою процедури, оскільки якщо алгоритм певної поведінки, що закладений у відповідній процедурі, порушений, то застосовується так звана «санкція недійсності». Це означає, що ця діяльність не тягне за собою жодних юридичних наслідків, тобто вчинення одних і тих самих дій без відповідного порядку не становитиме процедури. Лише останній підхід враховує і порядок, і динамічний бік здійснення процедури. Тому під процедурою слід розуміти певний порядок учинення дій, який спрямований на реалізацію відповідного правовідношення. На це також звертає увагу й М. В. Вітрук: «Тільки тоді, коли закон з тим або іншим ступенем визначеності передбачає порядок реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод, можна говорити про наявність

процедурно-процесуальної форми їх реалізації» [6, с. 221]. Отже, аналіз різних підходів щодо визначення правової процедури дає підстави стверджувати, що найбільш вдалим є визначення О. П. Євсєєва: «Юридична процедура – це нормативно або індивідуально встановлений порядок послідовного здійснення уповноваженими суб'єктами права узгоджених юридичних дій, спрямованих на досягнення загального для них правового результату» [7, с. 20].

Належне виконання правових процедур є обов'язком як для кожної особи, яка є членом суспільства, так і для держави. Але таке належне виконання неможливе, якщо ці правові процедури не встановлені для відповідних правовідносин. Що робити в такому разі? Тоді правозастосовна діяльність йде двома шляхами: 1) правовідносини розвиваються у тому напрямку, який вигідний конкретному суб'єкту цих відносин, що аж ніяк не сприяє захисту та реалізації свободи (наприклад, відомча нормотворчість Центральної виборчої комісії України у період виборчої кампанії 2004 р. на користь одного з кандидатів [8, с. 44]; 2) немає правових підстав, на основі яких правовідносини можуть виникнути, що також негативно впливає на можливості реалізації свободи (наприклад, ситуація, пов'язана з самоусуненням Президента України від посади у 2014 р.). Ці випадки взагалі неприйнятні для правової держави. Тож правова діяльність взагалі, а особливо та, що спрямована на створення умов для реалізації свободи та її захисту, повинна мати відповідні процедурні форми свого втілення в життя, а також механізм відповідальності у разі порушення цих процедур або їх неналежного виконання.

Передумовою належного виконання є встановлення правових процедур для реалізації свободи. Це встановлення знаходиться у підпорядкуванні держави, яка шляхом вчинення юридичних дій створює умови для реалізації і захисту свободи. Але позаяк юридичні дії поділяються на вчинки та акти [9, с. 27], то встановлення правових процедур відбувається саме за допомогою останніх. Це означає, що органи державної влади шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів створюють умови для реалізації свободи. Нині правові процедури, що опосередковують сферу юридичних актів, у першу чергу законів, закріплені в Конституції України (ст.ст. 93-94) і Законі «Про регламент Верховної Ради України». Проте сфера прийняття нормативно-правових актів та їх оприлюднення врегульована неповно, що створює значні колізії у нормотворчій практиці. Так, негативним прикладом є колізія, що виникла у 1994 р. при регулюванні суспільних відносин оподаткування одночасно двома нормативними актами – Декретом Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. [10], який мав силу закону, та Указом Президента України № 519/94 від 13 вересня 1994 р. [11], який мав силу підзаконного акта. На момент видання зазначеного Декрету діяла Конституція України 1978 р., яка передбачала наступний порядок внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України: «Після закінчення терміну делегування повноважень Кабінету Міністрів України Верховна Рада може скасувати або змінювати декрети законами України»

(ч. 5 ст. 97 Конституції України 1978 р. у редакції від 19 грудня 1992 р.) [12]. Це означає, що лише законом Верховна Рада мала право змінити порядок оподаткування громадян, а оскільки цього не відбулося, то незважаючи на видання Указу Президента, розрахунок розмірів прибуткового податку мав би й надалі здійснюватись відповідно до початкової редакції ст. 7 Декрету Кабінету Міністрів України № 13-92 «Про прибутковий податок громадян», оскільки він мав силу закону. Але всупереч існуючій у правовій системі ієрархії нормативно-правових актів, логіці та здоровому глузду розміри прибуткового податку почали розраховуватися на підставі ставок, закріплених Указом Президента України № 519/94 від 13 вересня 1994 р. [11], тобто підзаконним актом. Відповідні зміни згідно з Указом були внесені й до Інструкції про прибутковий податок з громадян від 21 квітня 1993 р. № 12 [13]. Безглуздість ситуації, яка склалася, полягала у тому, що ст. 7 Декрету, ухваленого Кабінетом Міністрів України на чолі з Л. Д. Кучмою, було ж ним і проігноровано шляхом видання зазначеного вище Указу. Адже ставки, які були зазначені в Указі Президента, значно звужували права громадян та змушували їх приховувати свої доходи, що, в свою чергу, розширювало сферу функціонування «тіньової» економіки, зменшувало надходження до бюджету та негативно позначалось на стимулюванні до продуктивної праці. Тут Президент України вийшов за межі своїх повноважень. Як слушно зазначив В. П. Колісник, «у демократичній правовій державі органи публічної влади не можуть втручатися у сферу повноважень інших владних інституцій» [14, с.11]. Зазначений указ призвів до обмеження свободи підприємництва та загнав багатьох підприємців у «тінь».

На основі такого негативного досвіду Конституційний Суд України, аби попередити в подальшому виникнення аналогічних ситуацій, детально роз'яснив положення ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади мають здійснювати покладені на них функції лише відповідно до наданих саме їм повноважень. Причому такі повноваження мають бути сформульовані у Конституції прямо, буквально й однозначно. Зобов'язання ж діяти «відповідно до законів України» слід розуміти так, що лише законами, а не підзаконними правовими актами мають визначатися конкретні форми діяльності державних органів та процедури здійснення покладених на них повноважень» [15].

Тож аби правові процедури виконувались належним чином, вони мають встановлюватися шляхом вчинення юридичних дій, а саме прийняттям відповідних нормативно-правових актів, які перебувають між собою в побудованій логічній ієрархії. Лише за таких умов можливе дотримання зазначених процедур, які не викликатимуть колізій та суперечностей, оскільки нехтування засадничими принципами права призводить до численних негативних наслідків, що видно на прикладі проаналізованої ситуації, яка склалася в 1994 р.

Щодо правових процедур, які опосередковують сферу юридичних вчинків, то до них можна віднести процедури, які надають можливості для реалізації свободи – як для кожного індивіда суспільства (наприклад, індивідуальні або

колективні звернення до органів державної влади, оскарження громадянами в суді рішень посадових осіб чи органів місцевого самоврядування), так і для органів державної влади (наприклад, подання коаліцією депутатських фракцій Президентові кандидатури Прем'єр-міністра, або подання зазначеної кандидатури Президентом парламенту, або подання Президентом кандидатур міністра оборони, міністра закордонних справ) [16, с. 128].

На превеликий жаль, дуже часто трапляються випадки порушення правових процедур, опосередкованих саме юридичними вчинками. Наприклад, Президент України, у супереччя встановленій процедурі ст.ст. 106, 114 та 115 Конституції України, призначив виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра Ю. Єханурова та голови Служби безпеки України І. Дрижчаного у 2005 р. Але ж за Конституцією України, Президент не має жодних повноважень призначати виконуючого обов'язки Прем'єр-міністра. Згідно з Основним Законом Президент мав відправити у відставку попередній склад Кабінету Міністрів України та внести на розгляд парламентом кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра. І лише дотримавшись передбаченої на той момент конституційної процедури, Президент України мав право за поданням Прем'єр-міністра призначити голову Служби безпеки України [Див.: 17].

Поряд з встановленням та належним виконанням правових процедур, виникає ще одна проблема – встановлення занадто великої їх кількості, що перешкоджає реалізації свободи в тій чи іншій сфері суспільного життя. Ці зайві правові процедури поглиблюють проблеми й так існуючої бюрократичної системи й тим самим негативно впливають на свободу індивідів.

Бюрократизм є гостро актуальною та болючою проблемою для всього суспільства, він поглинає свободу в усіх формах її прояву, стоїть на перешкоді подальшому розширенню і поглибленню демократії та проведенню реформ економіки та управління, його основним призначенням є «придушення індивідуальних відмінностей людей» [18, с. 325, с. 327]. Однією з важливих причин процесів бюрократизму є недостатній професійний та моральний рівень посадових осіб управлінських структур. У період важких суспільних потрясінь та соціально-економічних перетворень бюрократія розширює сферу свого впливу, що й підтверджує наше сьогодення. Перебуваючи у вкрай важкій політичній, економічній, соціальній ситуації, коли на кону стоять людські життя, бюрократичні процедури зазіхають не просто на свободу громадян, а на їх життя. Наприклад, нині люди, які перебувають на території, підконтрольній бойовикам, не можуть виїхати на територію, контрольовану владою країни, оскільки необхідно отримати відповідну перепустку, яка видається протягом 10 днів. Але в умовах реальної війни і загрози власному життю, люди не можуть чекати стільки, адже просто можуть померти. Про це заявила К. Лутковська, Уповноважений Верховної Ради з прав людини у своєму інтерв'ю. Цей приклад ще раз доводить, що інколи бюрократизм може коштувати людині життя, і це все відбувається тоді, коли всі дії влади повинні бути направлені навпаки на ліквідацію всіх процедур, аби врятувати своїх громадян.

Отже, головними чинниками, які можуть вплинути на гальмування, обмеження та звуження бюрократизації суспільного життя, є самоврядування народу та процес його демократизації. Головним інструментом профілактики та боротьби з бюрократизмом виступає гласність політичного й суспільного життя, завдяки чому суспільство може контролювати діяльність чиновницького апарату. Тому, розуміючи це, чиновники так часто намагаються створити ілюзію гласності, аби замилити очі суспільству й тим самим залишитись на своїх посадах, продовжуючи діяти у власних інтересах та інтересах бюрократичного апарату. Отже, рівень свободи в суспільстві прямо залежить від результату боротьби демократії з бюрократією.

Хоча М. Вебер вважав, що «тільки бюрократія та раціональна держава можуть забезпечити свободу і соціальний порядок» [Цит. за: 18, с. 330]. З цим твердженням нам важко погодитись, оскільки бюрократична система прагне соціально-правової однорідності та нівелювання індивідуальних інтересів кожного члена цього суспільства, що аж ніяк не сприяє свободі, й тим паче не забезпечує її. Лише демократичні інститути, які розвиваються одночасно з плином часу, гласність, високий професійний рівень посадових осіб, їх моральність та людяність, справжній авторитет закону, самоврядування народу та вільна ринкова економіка забезпечать свободу, належний рівень життя суспільства та позитивний результат взаємодії бюрократизму з демократизмом.

На процес бюрократизації суспільства, в свою чергу, значною мірою впливає процес глобалізації, а отже, останній має прямий зв'язок з рівнем свободи в окремо взятій державі. Глобалізація передбачає зростаючу останніми роками взаємозалежність країн сучасного світу та їх залежність від транснаціональних утворень. Це означає, що країни не існують окремо одна від одної, вони співпрацюють в різних галузях діяльності, тим самим впливаючи на рівень розвитку одна одної, а отже, й на рівень свободи. Проте більш глобальний вплив на них здійснюють транснаціональні корпорації та інші транснаціональні утворення, такі як фінансові інститути, етнічні діаспори, релігійні течії та ін. Ці процеси були описані свого часу ще в 1990-х рр. у роботах Р. Робертсона «Глобалізація», К. Оме «Світ без кордонів», М. Вотерса «Глобалізація». Ці автори слушно зауважують, що транснаціональні утворення впливають на загальну ситуацію в світі, вони «забезпечують перерозподіл владних повноважень і підкорюють собі міжнародну бюрократію» [18, с. 333]. Остання ж має безпосередній вплив на національний процес бюрократизації. Це відбувається через стандартизацію управлінської діяльності в масштабах всього світу. Міжнародна бюрократія позиціонує себе через різного характеру організації – політичні (НАТО, ЄС та ін.), економічні (ВТО) й ін. Отже, можна зробити висновок, що процес глобалізації впливає на свободу через різні механізми, зокрема й механізм бюрократизму.

Як бачимо, правові процедури грають визначальну роль у механізмі гарантування свободи, оскільки лише тоді, коли держава встановлює необхідну та достатню кількість таких процедур, кожен індивід має можливості

для реалізації власної свободи, яку не поглинають бюрократичні процедури. Проте має бути відповідний контроль за дотриманням цих правових процедур як кожним індивідом суспільства, так і кожним органом державної влади. Лише за таких умов може існувати свобода, на яку ніхто не посягає та яку ніхто не обмежує.

Список літератури:

1. Щеглов В. Н. Юридический процесс и процедура / В. Н. Щеглов, В. Н. Протасов // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. М. С. Шакарян. – М. : ВЮЗИ, 1980. – С. 106–114.
2. Игнатов Е. А. Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е. А. Игнатов. – М., 2002. – 26 с.
3. Баришпольская Т. Ю. Гражданские процесс и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Т. Ю. Баришпольская. – Томск, 1988. – 21 с.
4. Тодыка Ю. Н. Процессуальные нормы в конституционном праве Украины / Ю. Н. Тодыка, А. П. Евсеев // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : НЮАУ, 2006. – Вип. 77. – С. 3–9.
5. Лазарев Б. М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Б. М. Лазарев // Управленческие процедуры. – М. : Наука, 1988. – С. 5–31.
6. Витрук Н. В. Совершенствование процессуальных форм реализации и охраны конституционных прав и свобод граждан / Н. В. Витрук // Конституционный статус личности в СССР. – М. : Юрид. лит., 1980. – С. 220–235.
7. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України : моногр. / О. П. Євсєєв. – Х. : ФІНН, 2010. – 201 с.
8. Миронов Н. Правовой анализ выборов Президента Украины / Николай Миронов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1. – С. 44–48.
9. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М. : Юрид. лит., 1984. – 145 с.
10. Декрет Кабінету Міністрів України від 26 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-92>.
11. Указ Президента України № 519/94 від 13 вересня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1082/95>.
12. Про доповнення Конституції (Основного Закону) України статтю 97 та внесення змін і доповнень до статей 106, 114 і 120 Конституції України : Закон України від 19 грудня 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 9. – Ст.60.
13. Інструкція про прибутковий податок з громадян від 21 квітня 1993 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0064-93>.
14. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : моногр. / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. – 384 с.
15. Конституційний Суд України. Рішення. Висновки. 1997-2001 : у 2 кн. / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 92.
16. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения : учеб. пособие для вузов / В. О. Лучин. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 159 с.
17. Колісник В. Конституційно-правовий аналіз рішень Президента України про призначення в.о. прем'єр-міністра України Ю. Єханурова та про призначення головою СБУ І. Дриж-

чаного [Електронний ресурс] / Віктор Колісник, Федір Веніславський, Віктор Кичун. – Режим доступу : www.maidan.org.ua/static/mai/1126284746.html.

18. Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2008. – 576 с.

Члевик Е. В. Правовые процедуры как средства гарантирования свободы.

В статье дано понятие правовых процедур, порядок их установления и значение для реализации свободы. Исследованы последствия, к которым приводит отсутствие таких процедур. Также проанализированы последствия установления чрезмерного количества правовых процедур.

Ключевые слова: свобода, правовые процедуры, надлежащее исполнение правовых процедур, ответственность за невыполнение правовых процедур, бюрократизм.

Chlevik O. V. Legal procedures as a means of guaranteeing freedom.

Problem setting. *Problem setting there is in analyzing law procedures that ensure our freedom.*

The article investigates the concept of due process, the order of its establishment. The article analyzes the different views of scientists about the legal procedures. The author expressed his own views on the legal procedure. According to this view under the legal procedure to be understood individually or regulations established procedure for the consistent implementation of the authorized legal entities concerted legal action aimed at achieving their common legal result.

Recent research and publications analysis. *Recent research and publications there are by Evseev O. P., Baryshpolska T. U., Vitruk N. V. and each others.*

Paper objective. *Proper execution of legal procedures is the responsibility for every person who is a member of society and the state. But this can not be the proper execution if these legal procedures have not been established for the corresponding relations. What to do in this case? Law enforcement goes two ways: 1) the relationship is developing in a direction that is beneficial to a particular subject of the relationship, does not contribute to the protection and realization of freedom; 2) there is no legal basis on which the relationship can occur, which also negatively affects the feasibility of freedom.*

Paper main body. *There are proved that legal procedures are essential for the realization of freedom, but also draw attention to the consequences that may result from ignoring these procedures. Those legal procedures were performed properly; they must be installed by performing legal actions, namely the adoption of the relevant legal acts, which are built together in a logical hierarchy. Only under such conditions it is possible compliance with these procedures, which will not cause conflicts and contradictions. Disdain for the basic principles of law leads to many negative consequences. The authors analyzed the problem of bureaucracy, huge amount of legal procedures leads to it. Bureaucracy has acutely relevant and painful problem for the whole society, it absorbs freedom in all its forms, prevents the further expansion and deepening of democracy and reform the economy and management. One important reason is the lack of bureaucratic processes, professional and moral level officials of administrative structures. During heavy social upheavals and socio-economic transformation bureaucracy is expanding its sphere of influence, as evidenced by the present of our country. Researcher analyzed issues related to the definition of the consequences of the absence of proper procedures in the management of certain public social relations.*

Conclusions. *Author came to the conclusion that the legal procedures play a decisive role in the mechanism to guarantee the freedom, because only in circumstances where the state establishes a necessary and sufficient number of such procedures, each individual has the opportunity to realize their freedom.*

Key words: freedom, legal procedures, proper execution of legal procedures, the responsibility for the failure of legal procedures, the bureaucracy.

Надійшла до редколегії 13.04.2015 р.